

Aspects politiques du plein emploi*¹

Michał Kalecki, 1943

I

1. La grande majorité des économistes est maintenant d'avis que, même dans un système capitaliste, le plein emploi peut être assuré par un programme de dépenses publiques, à condition qu'il existe un plan adéquat permettant d'employer toute la force de travail existante, et en supposant que le besoin correspondant de matières premières importées puisse être couvert par les exportations.

Si le gouvernement met en oeuvre des investissements publics (par exemple la construction d'écoles, d'hôpitaux et d'autoroutes) ou subventionne la consommation de masse (par des allocations familiales, une baisse des impôts indirects, ou des subventions faisant diminuer les prix des produits de première nécessité), et si, en plus de cela, cette dépense est financée par l'emprunt plutôt que par l'impôt (qui pourrait impacter négativement l'investissement privé et la consommation), la demande effective pour les biens et services peut être augmentée jusqu'au point où le plein emploi est atteint. Ce type de dépense publique augmente l'emploi, non seulement – soit dit en passant – directement mais aussi indirectement, puisque les revenus supplémentaires ainsi obtenus conduisent à une nouvelle augmentation de la demande pour les biens de consommation et d'investissement.

2. On pourrait se demander comment le secteur privé trouvera l'argent pour prêter au gouvernement sans rogner sur la consommation ou l'investissement. La meilleure façon de comprendre le processus consiste selon moi à imaginer pour un moment que le gouvernement paie ses fournisseurs avec des bons du Trésor. Les fournisseurs ne vont pas, en général, garder ces bons pour eux mais les mettre en circulation en achetant d'autres biens et services, et ainsi de suite, jusqu'à ce que finalement ces bons du Trésor arrivent à des personnes ou des entreprises qui les conservent comme actifs portant intérêts. À chaque intervalle de temps l'augmentation totale en bons du Trésor détenus (provisoirement ou définitivement) par des personnes morales ou physiques égalera les biens et services vendus au gouvernement. Ce que l'économie prête au gouvernement correspond donc à des biens et des services dont la production est « financée » par des bons du Trésor. En réalité le gouvernement paie pour ces services, non en bons du Trésor, mais en liquide, mais il émet simultanément des bons et ainsi draine tout cette liquidité, ce qui est équivalent au processus imaginaire décrit ci-dessus.

Qu'arrive-t-il, toutefois, si le secteur privé ne veut pas absorber tous les nouveaux bons du Trésor ? Il les offrira finalement aux banques pour obtenir des liquidités (billets ou dépôts) en échange. Si les banques acceptent ces offres, le taux d'intérêt est maintenu. Sinon, le prix des bons chutera, ce qui signifie une augmentation du taux d'intérêt, et cela encouragera le public à détenir plus de bons du Trésor par rapport aux dépôts. Il s'ensuit que le taux d'intérêt dépend de la politique bancaire, et en particulier celle de la banque centrale. Si cette politique vise à maintenir le taux d'intérêt à un certain niveau, cela peut facilement être accompli, quelle que soit la grandeur du montant de l'emprunt gouvernemental. Telle était et est encore la situation durant la guerre actuelle. En dépit de déficits budgétaires astronomiques, le taux d'intérêt n'a en aucun cas augmenté depuis le début de 1940.

* "[Political Aspects of Full Employment](#)", *Political Quarterly*, 1943. Traduction de [Jean-Baptiste Bersac](#).

¹ Cet article correspond pour l'essentiel à une conférence donnée à la Marshall Society de Cambridge au printemps de 1942.

3. Il pourrait être objecté que la dépense publique financée par l'emprunt va causer de l'inflation. À cela il peut être répondu que la demande effective créée par le gouvernement a le même effet que n'importe quelle augmentation de la demande. Si la force de travail, les moyens de production et les matières premières importées sont disponibles, alors l'augmentation de la demande conduit à une augmentation de la production. Mais si le plein emploi des ressources est atteint et que la demande effective continue à augmenter, les prix vont monter de manière à équilibrer l'offre et la demande pour les biens et services. (Dans la situation de sur-emploi des ressources que nous observons aujourd'hui dans l'économie de guerre, une pression inflationniste sur les prix n'a été évitée que dans la mesure où la demande pour les biens de consommation a été réduite par le rationnement et la taxation directe). Il s'ensuit que si l'intervention du gouvernement vise à assurer le plein emploi mais s'arrête net avant d'augmenter la demande effective au-delà du niveau de plein emploi, il n'y a aucune raison de redouter l'inflation².

II

1. L'analyse ci-dessus est un énoncé très fruste et incomplet de la doctrine économique du plein emploi. Mais je pense qu'il est suffisant pour familiariser le lecteur avec l'essentiel de cette doctrine et lui permettre ainsi de suivre la discussion des problèmes *politiques* induits par la réalisation du plein emploi. Il faut en premier lieu rappeler que si la plupart des économistes admettent aujourd'hui que le plein emploi peut être atteint par la dépense publique, cela n'a pas toujours été le cas, même dans un passé récent. Parmi les opposants à cette doctrine il y avait (et il y a encore) d'éminents prétendus « experts économiques » étroitement liés aux banques et à l'industrie. Cela suggère qu'il y a un arrière-plan politique dans l'opposition à la doctrine du plein emploi, même si les arguments invoqués sont économiques. Cela ne veut pas dire que ceux qui les avancent ne sont pas convaincus de leurs théories, aussi médiocres soient-elles. Mais l'ignorance obstinée est généralement le symptôme de motivations politiques.

Il y a toutefois des indices bien plus flagrants d'un enjeu politique de première importance. Lors de la grande dépression des années 1930, le grand patronat s'est systématiquement opposé aux tentatives faites pour améliorer l'emploi par la dépense publique dans tous les pays, exceptée l'Allemagne nazie. Ce fut clairement le cas aux États-Unis (opposition au *New Deal*), en France (l'expérience Blum), et en Allemagne avant Hitler. Cette attitude est difficile à expliquer. Il est clair qu'une production et un emploi plus élevés ne bénéficient pas seulement aux travailleurs mais aussi aux entrepreneurs, puisque que leurs profits augmentent. Et la politique de plein emploi esquissée ci-dessus n'empiète pas sur les profits dans la mesure où elle n'implique aucune taxation supplémentaire. Les entrepreneurs confrontés à la récession attendent la reprise ; pourquoi n'acceptent-ils pas avec joie la reprise globale que le gouvernement est en mesure de leur offrir ? C'est cette question difficile et fascinante que je voudrais traiter dans cet article.

² Un autre problème d'une nature plus technique concerne la dette nationale. Si le plein emploi est atteint grâce à une dépense publique financée par emprunt, la dette nationale va se mettre à croître. Cependant, cela ne provoquera pas forcément de perturbation de la production et de l'emploi, si les intérêts sur la dette sont financés par une taxe annuelle sur le capital. Le revenu disponible après paiement de cette taxe sur le capital, aura baissé pour certains capitalistes et augmenté pour d'autres avec l'augmentation de la dette nationale, mais leur revenu global restera inchangé et leur consommation totale ne devrait pas être affectée de manière significative. De plus, l'incitation à investir en capital fixe n'est pas affectée par une taxe sur le capital puisque celle-ci pèse sur toutes les formes de richesse. La taxe sur le capital sera la même, indépendamment du fait que la somme concernée est détenue en liquide ou en bons du Trésor, ou investie dans la construction d'une usine. Il est clair qu'un investissement financé par l'emprunt n'est pas affecté par une taxe sur le capital puisqu'il n'implique pas une augmentation de la richesse de l'entrepreneur qui réalise cet investissement. Ni la consommation des capitalistes, ni leur investissement, ne sont affectés dès lors que les intérêts sur la dette publique sont couverts par une taxe annuelle sur le capital.

[Voir "[A Theory of Commodity, Income, and Capital Taxation](#)"]

Les raisons de l'opposition des « capitaines d'industrie » au plein emploi obtenu par la dépense publique peuvent être subdivisées en trois catégories : (i) aversion de principe à l'égard de toute intervention publique en matière d'emploi ; (ii) aversion contre la composition de la dépense publique (investissement public et subvention à la consommation) ; (iii) aversion à l'égard des changements politiques et sociaux résultant du *maintien* du plein emploi. Nous examinerons en détail chacune de ces trois catégories d'objections à une politique publique d'expansion.

2. Nous devons d'abord examiner la réticence des « capitaines d'industrie » à accepter l'intervention du gouvernement en matière d'emploi. Tout élargissement du périmètre de l'intervention publique est perçu avec méfiance par les milieux d'affaires, mais la création d'emplois par la dépense publique a un aspect particulier qui rend cette opposition particulièrement vive. Dans un régime de *laissez-faire*, le niveau d'emploi dépend en grande partie de ce que l'on appelle le degré de confiance. S'il se dégrade, l'investissement privé recule, ce qui conduit à une baisse de la production et de l'emploi (à la fois directement et par les effets secondaires de la baisse des revenus sur la consommation et l'investissement). Cela donne aux capitalistes un puissant outil de contrôle indirect sur la politique gouvernementale : tout ce qui pourrait perturber la confiance doit être soigneusement évité parce que cela déclencherait une crise économique. Mais une fois que le gouvernement a compris le procédé consistant à créer des emplois grâce à ses propres achats, ce puissant outil de contrôle perd de son efficacité. C'est pourquoi les déficits budgétaires nécessaires à l'intervention publique doivent être considérés comme dangereux. La fonction sociale de la doctrine de la « finance saine » est de rendre le niveau d'emploi dépendant du degré de confiance.

3. L'aversion des grands patrons pour une politique de dépense publique est encore plus grande lorsqu'ils considèrent les emplois de la dépense publique, à savoir l'investissement public et les subventions à la consommation de masse. Les principes économiques de l'intervention publique stipulent que l'investissement public doit se limiter à des domaines qui ne concurrencent pas l'investissement privé (par exemple les hôpitaux, les écoles, les autoroutes). Sinon la rentabilité de l'investissement privé pourrait être altérée, et l'effet positif de l'investissement public sur le chômage compensé par l'effet négatif du recul de l'investissement privé. Cette conception convient très bien aux hommes d'affaire. Mais la portée de ce type d'investissements publics est plutôt limitée, et le risque est que le gouvernement, en poursuivant cette politique, puisse être tenté de nationaliser le transport ou les services publics pour élargir le champ de l'investissement public.

On pourrait donc s'attendre à ce que les hommes d'affaire et leurs experts soient plus favorables au soutien à la consommation de masse (par le moyen d'allocations familiales, de subventions aux produits de première nécessité, etc.) qu'à l'investissement public ; en effet le soutien à la consommation n'implique pas que le gouvernement s'engage dans une forme quelconque d'activité. En pratique, toutefois, ce n'est pas le cas. Les subventions à la consommation de masse rencontrent la part de ces experts une opposition encore plus virulente qu'à l'égard de l'investissement public. Ce qui est en jeu ici, c'est un principe moral de la plus haute importance. Les principes fondamentaux de l'éthique capitaliste exigent que « chacun gagne son pain à la sueur de son front » – à moins que vous ne disposiez de ressources propres.

³ Il doit être noté ici que l'investissement dans un secteur nationalisé ne peut contribuer à la solution du problème du chômage que s'il est mené selon des principes différents de ceux de l'entreprise privée. Le gouvernement doit se contenter d'un taux de rendement inférieur à celui de l'entreprise privée ou bien programmer son investissement de manière à réduire l'ampleur des récessions.

4. Nous avons examiné les raisons politiques de l'opposition que rencontre la création d'emplois par la dépense publique. Mais même si cette opposition était surmontée – comme ce pourrait bien être le cas sous la pression des masses – le *maintien* du plein emploi entraînerait des changements sociaux et politiques qui donnerait un nouvel élan à l'opposition des chefs d'entreprises. En effet, sous un régime de plein emploi permanent, « être viré » cesserait de jouer son rôle de « mesure disciplinaire ». La position sociale du patron serait minée, tandis que la confiance en soi et la conscience de classe de la classe ouvrière augmenteraient. Les grèves pour des augmentations de salaires et l'amélioration des conditions de travail créeraient des tensions politiques. Il est vrai que les profits seraient plus élevés dans un régime de plein emploi qu'ils ne le sont en moyenne avec le *laissez-faire* ; en outre l'augmentation des salaires résultant du pouvoir de négociation accru des travailleurs aura probablement pour effet d'augmenter les prix, plutôt que de réduire les profits, de telle sorte que seuls les intérêts des rentiers seraient impactés. Mais, pour les chefs d'entreprises, la « discipline d'usine » et la « stabilité politique » comptent plus que leurs profits. Leur instinct de classe leur dit qu'un plein emploi durable est dangereux de leur point de vue, et que le chômage est partie intégrante d'un système capitaliste « normal ».

III

1. L'une des plus importantes fonctions du fascisme, tel que l'incarne le système nazi, a été de supprimer les objections capitalistes au plein emploi.

Le fascisme fait disparaître l'aversion pour une politique de dépense publique parce qu'il place la machine d'État sous le contrôle direct d'un partenariat entre le grand patronat et le fascisme. La nécessité du mythe de la « finance saine », qui permettait de compenser une crise de confiance par la dépense publique, disparaît. Dans une démocratie, on ne sait pas ce que sera le prochain gouvernement. Sous le fascisme il n'y a pas de prochain gouvernement.

L'aversion pour la dépense publique, que ce soit en investissement public ou en soutien à la consommation, est surmontée par la concentration des dépenses publiques sur l'armement. Et pour finir, la « discipline d'usine » et la « stabilité politique » en situation de plein emploi sont maintenues par l'« ordre nouveau », qui va de la suppression des syndicats jusqu'aux camps de concentration. La pression politique remplace la pression économique du chômage.

2. Le fait que l'armement soit la colonne vertébrale de la politique fasciste de plein emploi a eu une influence profonde sur les caractéristiques économiques de cette politique. L'armement massif est inséparable de l'expansion des forces armées et de la préparation de plans pour une guerre de conquête. Ils induisent également un réarmement concurrentiel des autres pays. Cela implique que le principal objectif de la dépense se déplace progressivement du plein emploi à la maximisation des effets du réarmement. En conséquence, il y a un « super-plein-d'emploi » : non seulement le chômage est aboli, mais s'installe une sévère pénurie de main-d'œuvre. Des goulots d'étranglement apparaissent dans tous les secteurs, et ils doivent être gérés par un certain nombre de contrôles. Une telle économie a beaucoup des traits d'une économie planifiée, et est parfois comparée, de manière assez ignorante, avec le socialisme. Toutefois, ce type de planification est inévitable dès qu'une économie se donne comme objectif un niveau élevé de production dans un secteur donné, devenant ainsi une économie gérée par objectif, dont l'économie d'armement est un cas particulier. Une économie d'armement implique notamment une réduction de la consommation par rapport au niveau qu'elle aurait atteint en situation de plein emploi.

Le système fasciste commence par résorber le chômage, se développe en économie d'armement et de rareté, et finit inévitablement en guerre.

IV

1. Quel sera le résultat concret de l'opposition à une politique de plein emploi par la dépense publique dans une démocratie capitaliste ? Nous essaierons d'y répondre sur la base de l'analyse et des raisons de cette opposition avancées dans la section II. Nous y avons soutenu qu'il fallait s'attendre à une opposition du grand patronat : (i) opposition de principe à tout déficit budgétaire ; (ii) opposition à cette dépense qu'elle soit dirigée vers l'investissement public – qui pourrait annoncer l'intrusion de l'État dans de nouveaux domaines d'activités économiques – ou vers le soutien à la consommation de masse ; (iii) opposition au *maintien* du plein emploi et non à la simple prévention de récessions profondes et prolongées.

Il faut souligner que la possibilité pour le grand patronat de s'opposer à *tout* type d'intervention publique pour réguler les récessions est aujourd'hui plus ou moins dépassée. Trois facteurs ont contribué à cela : (i) le plein emploi effectif durant la guerre actuelle ; (ii) le développement de la doctrine du plein emploi ; (iii) le profond enracinement dans la conscience des masses du slogan « plus jamais de chômage » qui résulte en partie des deux précédents facteurs. Cette situation se reflète dans les récentes prises de position des « capitaines d'industrie » et de leurs experts. Le principe selon lequel « quelque chose doit être fait lors d'une récession » est accepté ; mais la bataille continue : elle porte d'abord sur *ce qui doit être fait* lors d'une récession (autrement dit comment doit être orientée l'intervention publique) et elle défend ensuite l'idée que ce principe ne vaut *seulement* qu'en cas de récession (c'est-à-dire simplement pour amoindrir les effets des récessions plutôt que pour assurer un plein emploi permanent).

2. Dans les discussions actuelles sur ces problèmes émergent de temps à autre l'idée selon laquelle on pourrait réagir à la récession en stimulant l'investissement privé. Cela peut se faire en baissant les taux d'intérêt, en réduisant l'impôt sur le revenu, ou en subventionnant l'investissement privé, directement ou sous une autre forme. Qu'un tel schéma puisse être attrayant pour les milieux d'affaire n'est pas surprenant. L'intervention passe dans ce cas par l'intermédiaire de l'entrepreneur qui ne sera incité à investir que s'il a confiance dans la situation politique. Et ce type d'intervention évite que le gouvernement « joue avec » l'investissement public ou « gaspille de l'argent » en subventionnant la consommation.

On peut cependant montrer que la stimulation de la demande privée ne constitue pas une méthode adéquate pour prévenir le chômage de masse. Il y a deux alternatives à considérer ici. (i) Le taux d'intérêt ou l'impôt sur le revenu (ou les deux) sont significativement réduits durant la récession et augmentés lors de la reprise. Dans ce cas, la durée du cycle économique ainsi que son amplitude seront réduites, mais l'emploi peut rester éloigné du plein emploi, non seulement durant la récession mais aussi lors de la reprise : autrement dit le niveau moyen du chômage peut être très élevé, même si ses fluctuations sont moins marquées. (ii) Le taux d'intérêt et l'impôt sur le revenu sont réduits lors de la récession mais *ne sont pas* relevés lors de la reprise ultérieure. Dans ce cas, la reprise durera plus longtemps, mais elle doit s'achever avec une nouvelle récession : une réduction du taux d'intérêt ou de l'impôt sur le revenu n'élimine pas, bien sûr, les forces qui causent les fluctuations cycliques dans une économie capitaliste. Lors de la nouvelle récession, il faudra réduire encore le taux d'intérêt et l'impôt sur le revenu, et ainsi de suite. Par conséquent, dans un avenir pas si lointain, le taux d'intérêt devra devenir négatif et l'impôt sur le revenu devra être remplacé par une subvention au revenu.

La même chose surviendrait si on tentait de maintenir le plein emploi en stimulant l'investissement privé : le taux d'intérêt et l'impôt sur le revenu devraient être continuellement réduits⁴.

En plus de cette faiblesse intrinsèque du recours à l'investissement privé pour combattre le chômage, il y a une difficulté pratique. La réaction des entrepreneurs aux mesures décrites ci-dessus est incertaine. Si la récession est brutale, ils peuvent devenir très pessimistes quant au futur, et la réduction des taux d'intérêt ou d'impôt sur le revenu peut alors avoir pour longtemps un impact incertain sur l'investissement, et par conséquent sur le niveau de production et d'emploi.

3. Même ceux qui prônent la stimulation de l'investissement privé pour contrer la récession n'en font pas, la plupart du temps, un instrument exclusif et envisagent qu'il doit être combiné avec l'investissement public. Il semble à présent que les chefs d'entreprises et leurs experts (du moins certains d'entre eux) tendraient à accepter comme un *pis-aller* l'investissement public financé par emprunt comme moyen de contrecarrer les récessions. Ils semblent cependant être toujours opposés à la création d'emplois par le soutien à la consommation ainsi qu'au *maintien* du plein emploi.

Cet état de chose est sans doute révélateur du futur régime économique des démocraties capitalistes. Durant les récessions, que ce soit sous la pression des masses, ou même sans elle, un investissement public financé par emprunt pourra être mis en oeuvre pour prévenir un chômage massif.

Mais si l'on tentait d'appliquer cette méthode pour maintenir le haut niveau d'emploi atteint lors de la reprise, une forte opposition des chefs d'entreprises est probablement à craindre. Comme on l'a déjà expliqué, le plein emploi durable n'est pas quelque chose qu'ils apprécient. Les travailleurs « échapperaient à tout contrôle » et les « capitaines d'industrie » seraient désireux de leur « donner une leçon ». De plus, la hausse des prix lors de la reprise se fait au détriment des petits et gros rentiers, et les rend « dégoûtés duboom ».

Il est probable que se formerait alors une puissante alliance entre le grand patronat et les intérêts des rentiers, et ils trouveraient sans doute plus d'un économiste pour déclarer que la situation était manifestement malsaine. La pression de ces forces réunies, et en particulier celle du grand patronat – dont l'influence sur les ministères est la règle – conduirait vraisemblablement le gouvernement à revenir à la politique orthodoxe de réduction du déficit public. Une récession s'ensuivrait de telle sorte que la politique de dépense publique s'imposerait à nouveau.

Ce schéma d'un cycle des affaires régi par la politique n'est pas une pure conjecture ; un mécanisme très similaire est apparu aux États-Unis dans les années 1937-1938. L'interruption de la reprise dans la seconde moitié de 1937 a été en fait causée par une réduction drastique du déficit budgétaire. En sens inverse, la récession qui s'en est suivie a conduit le gouvernement à revenir rapidement à une politique de dépense. Un tel régime de cycle des affaires politique serait la restauration artificielle du fonctionnement du capitalisme du dix-neuvième siècle. Le plein emploi ne serait atteint qu'au plus haut de la reprise, mais les récessions seraient relativement brèves et de faible ampleur.

V

4. Un progressiste devrait-il se satisfaire de ce régime de cycle des affaires politique que nous venons de décrire ? Je pense qu'il devrait s'y opposer pour deux raisons fondamentales : (i) parce

⁴ On trouvera une démonstration rigoureuse dans mon article publié dans *Oxford Economic Papers*. [Voir "[Full Employment by Stimulating Private Investment?](#)"].

qu'il ne permet pas de réaliser un plein emploi durable ; (ii) parce que l'intervention publique passe exclusivement par l'investissement public et ne comporte aucun soutien à la consommation. Ce que les masses demandent aujourd'hui n'est pas une modération des récessions mais leur élimination totale. De même, la pleine utilisation des ressources ne doit pas être obtenue par des investissements publics superflus dont la seule utilité serait de fournir du travail. Le programme de dépense publique ne devrait être consacré à l'investissement public que dans la mesure où cet investissement est effectivement nécessaire. Le reste de la dépense publique nécessaire pour maintenir le plein emploi devrait être utilisée pour soutenir la consommation (par les allocations familiales, les pensions des personnes âgées, la réduction des impôts indirects, et les subventions aux produits de première nécessité). Les opposants à une telle dépense publique disent que le gouvernement ne pourra présenter aucune contrepartie à leur argent. La réponse est que la contrepartie de cette dépense serait de meilleures conditions de vie pour les masses. N'est-ce pas le but de toute activité économique ?

5. Le « capitalisme de plein emploi » devra, bien sûr, développer de nouvelles institutions politiques et sociales reflétant le pouvoir accru de la classe ouvrière. Si le capitalisme est capable de s'adapter au plein emploi, c'est qu'une réforme fondamentale lui aura été incorporée. Si c'est impossible, le capitalisme aura fait la preuve qu'il est un système dépassé qui doit être mis au rebut.

Mais se pourrait-il que la bataille pour le plein emploi mène au fascisme ? Se pourrait-il que ce soit le moyen pour le capitalisme de s'adapter au plein emploi ? Cela semble extrêmement improbable. Le fascisme est né en Allemagne sur le terreau d'un chômage énorme, et s'est maintenu au pouvoir en assurant le plein emploi alors que la démocratie capitaliste y échoue. Le combat des forces progressistes pour le plein emploi est en même temps une manière de prévenir la réapparition du fascisme.